Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/2437

26. 09. 95

Antrag

der Abgeordneten Andrea Fischer (Berlin), Marieluise Beck (Bremen), Matthias Berninger, Annelie Buntenbach, Rita Grießhaber, Monika Knoche, Irmingard Schewe-Gerigk, Marina Steindor und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entlastung und Weiterentwicklung der Sozialhilfe

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Als das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) 1962 in Kraft trat, war man optimistisch, daß dieses letzte Netz der sozialen Sicherung mit den Problemen der materiellen Existenzsicherung immer weniger und meist nur vorübergehend befaßt sein würde. Man erwartete die weitere Steigerung des wirtschaftlichen Wohlstands und verband damit die Hoffnung auf das völlige Verschwinden der Erwerbslosigkeit. In der Folge würde sich die Sozialhilfe verstärkt der persönlichen Hilfe in besonderen Notsituationen zuwenden können.

Diese Hoffnung hat sich als trügerisch erwiesen. Die Erschütterung der Arbeitsgesellschaft seit den siebziger Jahren, der Wandel der familiären Lebensformen und erhebliche Einschnitte in den der Sozialhilfe vorgelagerten Sicherungssystemen haben die Zahl der Sozialhilfebezieher kontinuierlich ansteigen lassen. Allein seit 1970 hat sich der Anteil der Sozialhilfebezieher an der Gesamtbevölkerung von 1,2 auf 4,8 v. H. vervierfacht. Die Fähigkeit, eigenständig seinen Lebensunterhalt zu sichern, hat sich auch in Bevölkerungsgruppen vermindert, die ehedem als gesichert galten.

Mit der Bewältigung dieser Situation ist die auf die Einzelfallunterstützung zugeschnittene Sozialhilfe sowohl konzeptionell als auch finanziell überfordert. Auf die Sozialhilfebedürftigkeit ganzer Bevölkerungsgruppen ist das BSHG nicht ausgerichtet.

Um die Sozialhilfe und insbesondere die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt aus ihrer Rolle als „Sozialstaat in der Reserve" zu befreien, muß die Reform des BSHG in eine umfassende Sozialreform eingebettet werden, die die Mängel der vorgelagerten erwerbsarbeits- und ehezentrierten Sicherungssysteme behebt und stärker als bisher mindestsichernde Elemente in das gegliederte System der sozialen Sicherung aufnimmt.

Im Rahmen einer solchen integrierten Armuts- und Sozialpolitik wird einer bedarfsorientierten Grundsicherung ein besonderer Stellenwert zukommen. Sie soll die Sozialversicherungssysteme absockeln und die Hilfe zum Lebensunterhalt durch ein Mindestsicherungssystem ersetzen, das mit der hoheitlich-ordnungspolitischen Orientierung der Sozialhilfe bricht.

Eine Reform der Sozialhilfe muß sich daran messen lassen, inwiefern sie sich in eine solche Strategie der Weiterentwicklung des Sozialstaates einpaßt.

Dieser Aufforderung wird der Regierungsentwurf zur Reform des Sozialhilferechts nicht gerecht.

II. Der Deutsche Bundestag fordert deshalb die Bundesregierung auf,

1. den Gesetzentwurf zur Reform des Sozialhilferechts zurückzuziehen,

2. einen Gesetzentwurf zur Reform des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) vorzulegen, der die Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung nicht länger auf die Bezieher von Arbeitsgeld und Arbeitslosenhilfe beschränkt, sondern auch für arbeitslose Sozialhilfeempfänger regelhaft öffnet,

3. einen Gesetzentwurf vorzulegen, der das Leistungsrecht der medizinischen, sozialen und beruflichen Rehabilitation und Eingliederung behinderter Menschen in einem einzigen Gesetz zusammenfaßt (SGB IX),

4. einen vollständig überarbeiteten Gesetzentwurf zur Reform des Sozialhilferechts vorzulegen, der sich an den folgenden Eckpunkten orientiert:

   a) Die Hilfe zur Arbeit in den §§ 18 bis 20 BSHG wird von arbeitsmarkt- und ordnungspolitischer Indienstnahme freigehalten. Sie wird vorrangig zur Hilfe bei individuellen Notlagen eingesetzt.

   b) Die Bundesregierung legt dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat in regelmäßigen Abständen einen Armutsbericht vor, der über die Entwicklung der Armut informiert, mögliche Gegenmaßnahmen skizziert und im Berichtszeitraum angewendete Maßnahmen auf ihre Wirkungen hin untersucht. Mit der Ausarbeitung der Berichte beauftragt die Bundesregierung einen unabhängigen Sachverständigenrat.

   c) Das Bedarfsdeckungsprinzip bleibt als tragende Säule des Sozialhilferechts erhalten.

   d) Die Deckelung der Sozialhilfe-Regelsätze gemäß § 22 Abs. 4 BSHG endet wie vorgesehen am 30. Juni 1996. Die Suspendierung des bis zum 1. Juli 1993 geltenden Bedarfsbemessungssystems (Statistikmodell) wird aufgehoben.

   e) Die Festsetzung und Fortschreibung der Sozialhilfe-Regelsätze erfolgen durch das Parlament.

f) Das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten wird gestärkt.

g) Die Unterhaltspflichten werden eingeschränkt. Unterhaltspflichtig zueinander sind nur noch Ehepaare und Eltern gegenüber ihren unverheirateten minderjährigen Kindern. Die Unterhaltspflicht von Eltern gegenüber ihren volljährigen Kindern, die noch in Erstausbildung stehen, ist durch die Einführung einer elternunabhängigen, bedarfsdeckenden und solidarisch finanzierten Ausbildungsförderung zu ersetzen. Um die materielle Absicherung der in Ausbildung stehenden Personen bis dahin zu gewährleisten, wird § 26 BSHG (Sonderregelung für Auszubildende) gestrichen. § 91 Abs. 2 BSHG wird so gefaßt, daß die Heranziehung von Eltern mit erwachsenen behinderten Kindern zu Unterhaltsbeiträgen für deren vollstationäre Betreuung ausgeschlossen wird.

h) Die Rechtsposition von Sozialhilfeempfängern wird verbessert. Ihre Rechtsstellung im Sozialhilferecht wird an diejenige in den anderen „gehobenen" Leistungsbereichen angepaßt.

i) Deutsche und Ausländer werden in der Sozialhilfe gleichgestellt. Flüchtlinge und auch andere Gruppen dürfen nicht in ein Mindestversorgungssystem abgedrängt werden, dessen Leistungen unterhalb des soziokulturellen Existenzminimums liegen.

j) Der bedingte Vorrang freier nichtgewerblicher Träger der Sozialhilfe bleibt erhalten und wird auf selbstorganisierte Vereine, Initiativen und Projekte ausgedehnt.

k) An der Finanzierung der Sozialhilfeaufwendungen beteiligt sich der Bund in angemessener Höhe.

Bonn, den 26. September 1995

Andrea Fischer (Berlin)
Marieluise Beck (Bremen)
Matthias Berninger
Annelie Buntenbach
Rita Grießhaber
Monika Knoche
Irmingard Schewe-Gerigk
Marina Steindor
Joseph Fischer (Frankfurt), Kerstin Müller (Köln) und Fraktion

Begründung

Zu Nummer II. 1

Der Regierungsentwurf zur Reform des Sozialhilferechts weist eine Vielzahl von Mängeln auf:

- Die Reformvorschläge bleiben in der Vorstellung befangen, daß – so in der Begründung des Entwurfs – „der Eintritt von Sozialhilfebedürftigkeit kaum beeinflußbar ist", und lassen damit die Schwächen der vorgeordneten Sicherungssysteme außer acht.

  Besonders deutlich wird das bei dem als Kernstück der Reform bezeichneten Maßnahmen zur Wiedereingliederung arbeitsloser Sozialhilfeempfänger in das Arbeitsleben. Anstatt die Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit für arbeitslose Sozialhilfeempfänger zu öffnen, beabsichtigt die Bundesregierung, den Kommunen weitere Lasten und Verpflichtungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik aufzubürden. Die Sozialämter werden damit zu Parallel-Arbeitsämtern gemacht. Dies ignoriert die Hilferufe der Kommunen, die längst an der Grenze ihrer Leistungsfähigkeit angekommen sind.

- Die Bundesregierung hält an dem Nebeneinander von gehobener Sozialversicherung und randständiger Sozialhilfe fest. Anstatt Mindestleistungen in die Sozialversicherung zu integrieren und sie damit armutsfest zu machen, werden durch Einschnitte in die vorgelagerten Sicherungssysteme immer mehr Menschen auf einen Anspruch zweiter Klasse verwiesen. Der Ausschluß ganzer Gruppen aus dem Leistungsbezug und die wiederholte Herabsetzung der Nettolohnersatzquoten haben insbesondere die Leistungsfähigkeit der Arbeitslosenversicherung erheblich gemindert und in vielen Fällen Sozialhilfebedürftigkeit erst künstlich geschaffen.

- Der Gesetzentwurf verstößt gegen den Grundsatz, daß jedem Hilfebedürftigen eine seinem Bedarf entsprechende Hilfe zukommt (§§ 1, 3 BSHG). Bereits 1993 wurde das Bedarfsdeckungsprinzip durch die im Zuge des „Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG)" eingeführte Deckelung der Regelsätze suspendiert. Diese zeitweise, nach geltendem Recht bis zum 30. Juni 1996 befristete Aufhebung des Bedarfsdeckungsprinzips bei der Regelsatzbemessung will die Bundesregierung jetzt dauerhaft festschreiben und auf die Hilfe in besonderen Lebenslagen ausweiten. Besonders deutlich wird das bei der geplanten Verschärfung des Lohnabstandsgebots und der beabsichtigten Deckelung der Ausgaben in stationären Einrichtungen.

  Die „Konkretisierung" des geltenden Lohnabstandsgebots, in dem die Sozialhilfeleistungen für Familien mit drei Kindern ab 1999 um mindestens 15 v. H. unter den monatlichen Einkommen liegen sollen, die vergleichbare Haushaltsgemeinschaften mit Erwerbsarbeit erzielen, ist methodisch mehr als fragwürdig. Einkünfte aus einem zweiten Erwerbseinkommen (Doppelverdiener-Haushalt) oder aus Vermietungen werden

genausowenig in die Vergleichsberechnung einbezogen wie die Ansprüche, die ein Arbeitnehmer über seine Sozialversicherungsbeiträge gegen die Arbeitslosenversicherung, die gesetzliche Rentenversicherung und die soziale Pflegeversicherung erwirbt.

Darüber hinaus wird mit dem Lohnabstandsgebot der grundlegende Charakter der Sozialhilfe als ein bedarfsbezogenes Sozialleistungssystem mißachtet. Der Preisbildungsmechanismus auf dem Arbeitsmarkt erfolgt nicht nach den Kriterien der Bedarfsdeckung. Gerade deshalb muß die Sozialhilfe in der Lage sein, bei längerfristig sinkenden oder stagnierenden Erwerbseinkommen eine ergänzende Funktion wahrzunehmen. Eine Anbindung der Höhe der Sozialhilfeleistungen an die Nettolohnentwicklung würde diesen Auffangmechanismus zerstören und die Absenkung der Leistungen unter das soziokulturelle Existenzminimum billigend in Kauf nehmen.

Die vorgesehenen Kostendeckelungen und Pauschalierungen bei der Hilfe in Einrichtungen werden der besonderen Situation der betroffenen Menschen nicht gerecht. Regelungen der Krankenhausfinanzierung dürfen nicht umstandslos auf die Finanzierung sozialer Einrichtungen im Sinne des BSHG übertragen werden. Während Patienten sich in der Regel nur kurzzeitig und vorübergehend im Krankenhaus aufhalten, bleiben die Bewohner von Behinderten- und Pflegeheimen oft lebenslang in ihren Einrichtungen. Der Selbstbestimmung und -entfaltung pflegebedürftiger und behinderter Menschen muß deshalb im Sozialhilferecht ein besonderer Stellenwert zukommen. Dieser Anforderung wird der Gesetzentwurf aber nicht gerecht. Die bereits 1993 im Rahmen des „Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (SKWPG)" vorgenommenen Einschränkungen des Individualisierungsprinzips (Artikel 3 Abs. 1 BHSG, Sozialhilfe richtet sich „nach der Besonderheit des Einzelfalls") und des Wunschrechts (Artikel 3 Abs. 2 BSHG, „Wünschen des Hilfeempfängers, die sich auf die Gestaltung der Hilfe beziehen, soll entsprochen werden, soweit sie angemessen sind.") werden durch den Regierungsentwurf weiter verschärft.

- Die Funktionsweise der neuen „Regelsatzformel", die ab 1999 die jährliche Anpassung der Regelsätze steuern soll, wird nur vage angedeutet; in welches Verhältnis die drei Faktoren „Stand und Entwicklung von Nettoeinkommen", "Verbraucherverhalten" und „Lebenshaltungskosten" gebracht werden sollen, bleibt völlig unklar. Der Modus, mit dem das Regelsatzniveau festgesetzt und fortgeschrieben wird, ist allerdings verfassungs-, sozial- und steuerrechtlich zu wichtig, als daß er ausschließlich der Verantwortung der Exekutive überlassen werden darf.

- Die Reformvorschläge bleiben dem ordnungspolitisch-erzieherischen, aus der Tradition der Armenfürsorge stammenden Verständnis der Sozialhilfe verpflichtet. Besonders deutlich wird das beim Ausbau der Sanktionen gegen Sozialhilfeempfänger, die eine vermeintlich zumutbare Arbeit verweigern.

Anstatt die Zumutbarkeitsregelungen des BSHG endlich dem AFG anzugleichen und Konsequenzen daraus zu ziehen, daß die Kommunen gar nicht in der Lage sind, alle arbeitsuchenden Sozialhilfeempfänger bei der Reintegration in den Arbeitsmarkt zu unterstützen, stigmatisiert die Bundesregierung Sozialhilfebedürftige als arbeitsscheu.

Der vorliegende Gesetzentwurf zur Reform des Sozialhilferechts macht also keine sachgerechten Vorschläge, wie die Sozialhilfe aus ihrer Rolle als Ausfallbürge der vorgelagerten Sicherungssysteme herausgeführt werden kann. Darüber hinaus wird er einem an Sozialstaatlichkeit und Menschenwürde ausgerichteten Verständnis der Mindestsicherung nicht gerecht. Er ist deshalb zurückzuziehen.

Zu Nummer II. 2

Der nationale Armutsbericht des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes kam 1994 zu dem Ergebnis, daß bei rd. 58 v. H. der Sozialhilfeempfänger die Arbeitslosigkeit der wichtigste Grund der Bedürftigkeit ist und daß sie bei weiteren rd. 30 v. H. wenigstens als „weiterer Grund" eine Rolle spielt. Ohne die (Re-)Integration der Sozialhilfeempfänger in den Arbeitsmarkt wird sich ihre Zahl also nicht verringern lassen.

Eines der größten Hindernisse für (Wieder-)Eingliederungsbemühungen ist der Umstand, daß diejenigen, die keinen Anspruch (mehr) auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe haben, im Regelfall auch nicht in den Genuß der Arbeitsförderungsmaßnahmen kommen. Notwendige Voraussetzung einer BSHG-Reform ist deshalb eine Novellierung des AFG, die arbeitslosen Sozialhilfeempfängern das Recht gibt, an Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung teilzunehmen.

Die Hilfe zur Arbeit nach dem BSHG ist für eine arbeitsmarktpolitische Aufgabe dieser Dimension ungeeignet. Da auch diese Hilfsmaßnahmen weitgehend durch die Kommunen finanziert werden – Fördermittel der Länder und der Europäischen Union haben allenfalls eine ergänzende Funktion – sind „Arbeit-statt-Sozialhilfe"-Programmen enge Grenzen gesetzt.

Zu Nummer II. 3

Daß Menschen, die von Geburt oder Kindheit an aufgrund einer Behinderung erwerbsunfähig sind, auf ein Mindestversorgungssystem wie die Sozialhilfe verwiesen werden, das eigentlich nur für vorübergehende Notlagen konzipiert ist, ist eines der großen Strukturdefizite des deutschen Sozialsystems. Die weitere Entwicklung des Behindertenrechts muß deshalb Wege zu einem eigenständigen Leistungsrecht für behinderte Menschen öffnen. Die seit einigen Jahren in der Diskussion stehende Zusammenfassung des Leistungsrechts der Rehabilitation und Eingliederung Behinderter in einem eigenen Buch des Sozialgesetzbuches (SGB IX) wäre ein wichtiger Schritt dahin.

Im Rahmen eines solchen Gesetzes muß u. a. die Rechtsstellung Behinderter verbessert werden, die in einer Werkstatt für Behinderte arbeiten. Der volle Arbeitnehmerstatus, Mitbestimmungsrechte nach dem Betriebsverfassungsgesetz und eine existenzsichernde Entlohnung müssen auch für behinderte Werkstattmitarbeiter gelten. Im übrigen ist der Rechtsanspruch auf einen Werkstattplatz auch auf Menschen mit schwersten und mehrfachen Behinderungen auszudehnen.

Ferner muß in solch einem Gesetz die einfachgesetzliche Umsetzung des in Artikel 3 GG verankerten Verbots der Benachteiligung Behinderter erfolgen. Dazu würde sowohl ein Diskriminierungsverbot als auch ein Verbandsklagerecht in allen die Eingliederung Behinderter betreffenden Rechtsvorschriften und Normen (z. B. Baurecht, Arbeitsgesetze, öffentlicher Personennahverkehr) gehören.

Zu Nummer II. 4

Zu Buchstabe a

Die Hilfe zur Arbeit wird von den örtlichen Sozialhilfeträgern in zwei Varianten angewendet:

Als arbeitsmarktpolitisches Instrument, mit dem zeitlich befristete, im Regelfall tariflich entlohnte und sozialversicherungsrechtlich abgesicherte Beschäftigungsverhältnisse geschaffen werden, um arbeitslose Sozialhilfeempfänger entweder in den Arbeitsmarkt wiedereinzugliedern oder ihnen wenigstens wieder Ansprüche auf Leistungen nach dem AFG zu verschaffen (Entgeltvariante);

als ordnungspolitisches Mittel, mit dem die Arbeitsbereitschaft der Sozialhilfeempfänger überprüft werden soll. Die Sozialhilfeempfänger werden dazu zu gemeinnützigen und im Regelfall zusätzlichen Arbeiten verpflichtet, für die sie eine geringe Mehraufwandsentschädigung erhalten (Mehrbedarfsvariante).

Die Mehrbedarfsvariante ist ein Abschreckungs- und Disziplinierungsinstrument, das in einer armenpolizeilichen Tradition steht, die mit einem sozialstaatlichen Verständnis von Mindestsicherung nicht zu vereinbaren ist. Zur (Wieder-)Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt trägt sie nichts bei. Dagegen überfordert die Entgeltvariante die organisatorischen und finanziellen Möglichkeiten der örtlichen Sozialhilfeträger. Für eine Rolle als Nebenarbeitsämter sind sie nicht gerüstet. Beide Varianten der Hilfe zur Arbeit haben deshalb in einem modernen Sozialhilferecht keinen Platz mehr.

Die Hilfe zur Arbeit muß sich in Zukunft darauf konzentrieren können, Menschen, die aufgrund besonderer Schwierigkeiten aktuell auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nicht vermittelt werden können, in die Lage zu versetzen, künftig ihren Lebensunterhalt selbst zu bestreiten. Dazu ist die therapeutische, rehabilitative und integrative Funktion der Hilfe zur Arbeit zu erhalten und auszubauen.

Zu Buchstabe b

Die nationale Armutspolitik erfolgt in der Bundesrepublik Deutschland bisher auf einer völlig unzureichenden Daten- und

Informationsbasis. Es gibt u. a. Familienberichte, Jugendberichte und Bildungsberichte, aber bis heute keine regelmäßige nationale Armutsberichterstattung. Diese ist aber notwendig, um gesichertes Wissen über die Lebensverhältnisse der Betroffenen bereitzustellen, auf Armutsrisiken aufmerksam zu machen und die getroffenen Maßnahmen einer Wirkungskontrolle zu unterziehen.

Zu Buchstabe c

Die Sozialhilfe ist ein Sozialleistungssystem, das sich am Bedarf der Hilfeempfänger orientiert. Jeder Hilfebedürftige erhält die Hilfe, die er braucht, um auf einem bescheidenen Niveau am normalen Leben unserer Gesellschaft teilhaben zu können. Der Begriff des Bedarfs wird dabei im BSHG nicht näher definiert; die inhaltliche Fixierung des sozialhilferechtlichen Bedarfs ist eine Wertentscheidung, die immer wieder neu gefällt werden muß. Trotz dieser Undeutlichkeit ist der Begriff der individuellen Bedarfsdeckung für das BSHG und seine Brauchbarkeit als Instrument der Vermeidung von Armut zentral. In einer nach Marktkriterien und ökonomischen Prinzipien strukturierten Gesellschaft braucht es einen Auffangmechanismus, der auch für diejenigen, die zeitweise oder dauernd ihren Lebensunterhalt nicht selbst bestreiten können, das soziokulturelle Existenzminimum sicherstellt. Die Deckelung und Nettolohnanbindung von Regelsätzen, das Lohnabstandsgebot und auch die Budgetierung der Pflegesätze in Einrichtungen stellen diesen Auffangmechanismus in Frage.

Zu Buchstabe d

Die im Zuge des „Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG)" eingeführte Deckelung der Regelsätze hat dazu geführt, daß die Eckregelsätze 1994 in der Regel um 1 DM, 1995 um 6 DM erhöht wurden. Das Regelsatzniveau liegt damit rd. 9 v. H. unter dem Wert, der sich bei einer Beibehaltung des bis zum Juni 1993 geltenden Bemessungssystems (Statistikmodell) ergeben hätte. Eine Deckelung der Regelsätze und auch ihre strikte Anbindung an die Nettolohnentwicklung widersprechen der Bedarfslogik der Sozialhilfe und sind deshalb, wie vorgesehen, zum 30. Juni 1996 aufzuheben. Diese Rückkehr zum ursprünglichen Verfahren wäre gleichbedeutend mit einem Nachholen der in den letzten Jahren ausgebliebenen Regelsatzanpassungen.

Zu Buchstabe e

Die Regelsatzfestlegung hat einen intensiven Grundrechtsbezug (Artikel 1 Abs. 1, Artikel 2 Abs. 2, Artikel 6 Abs. 1, Artikel 20 Abs. 1 GG) und strahlt als Basissystem in alle Rechtsbereiche aus, in denen Mindeststandards gelten. Privatrechtliche Unterhaltsansprüche, Pfändungsfreigrenzen, Ansprüche auf Beratungs- und Prozeßkostenhilfe, Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BaföG) und nicht zuletzt das steuerfreie Existenzminimum werden durch das Regelsatzniveau bestimmt oder wenigstens beeinflußt. Die jeweilige Neujustierung des soziokulturellen Existenzminimums ist also von erheblicher verfassungs-, sozial- und steuerrechtlicher Bedeutung und hat deshalb im Sinne der „Wesentlichkeitsrechtsprechung" des Bundesverfassungsge-

richts durch das verfassungsrechtlich berufene Organ zu geschehen.

Zu Buchstabe f

Behinderte und pflegebedürftige Menschen, die in Einrichtungen leben, befinden sich in einer besonderen Situation. Anders als z. B. bei Kranken sind ihr Aufenthalt in der Einrichtung und damit verbundene Einschränkungen nicht auf einen verhältnismäßig kurzen Zeitraum begrenzt, sondern erstrecken sich oft bis an ihr Lebensende. Ihrer Selbstbestimmung und -entfaltung muß deshalb ein besonderer Stellenwert zukommen. Auf diese besondere Lebenssituation ist das in § 3 Abs. 2 Satz 1 BSHG verankerte Wunsch- und Wahlrecht zugeschnitten. Dieses Wunsch- und Wahlrecht ist 1993 im Zuge des „Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (SKPWG)" erheblich eingeschränkt worden. Die Sozialhilfeträger tragen seitdem nur noch die Kosten für die Leistungen, über deren Inhalt, Umfang, Preis und Qualität sie vorher mit den Trägern der Einrichtung Verträge abgeschlossen haben. Möchte ein Hilfebedürftiger mehr oder auch nur andere Hilfeleistungen als die, die zuvor – ohne seine Mitwirkung – vereinbart worden sind, hat er keinen Anspruch auf Kostenübernahme. Diese Regelung, die zwar verbal das Wunsch- und Wahlrecht der Betroffenen bestehen läßt, aber es faktisch auf das von Sozialhilfe- und Einrichtungsträgern hinter verschlossenen Türen vereinbarte Leistungsangebot beschränkt, ist der Rückfall in ein Konzept autoritärer Fürsorglichkeit, das die hilfeberechtigte Person weitgehend entmündigt. Diese Entwicklung des Sozial(-hilfe)rechts muß aufgehalten und umgekehrt werden. In einem sozialstaatlichen, an der Würde des einzelnen orientierten Sozialrecht müssen die Vorstellungen der Leistungsberechtigten über die Realisierung ihrer Ansprüche im Mittelpunkt stehen.

Zu Buchstabe g

Das System der Unterhaltsansprüche im BSHG wird der Lebenswirklichkeit nicht mehr gerecht. Das weitgehende Verschwinden des Mehrgenerationenhaushalts und das Brüchigwerden familiärer Beziehungen haben die entsprechenden Vorschriften im BSHG zu einem Anachronismus werden lassen. Das geltende Regelwerk hält, wie empirische Untersuchungen gezeigt haben, viele ältere Sozialhilfeberechtigte von der Wahrnehmung ihrer Ansprüche ab. Darüber hinaus führt es zu einem unangemessenen Verwaltungsaufwand. So sehen inzwischen viele Sozialhilfeträger von der Geltendmachung der Ansprüche ab, da die Kostenentlastungen in keinem angemessenen Verhältnis zu den entstehenden Verwaltungskosten stehen.

Eltern, deren behinderte Kinder vollstationär betreut werden, sollen gemäß § 91 Abs. 2 BSHG „in der Regel" nicht zu Unterhaltszahlungen herangezogen werden. Diese unbestimmte Formulierung hat in der Sozialhilfepraxis dazu geführt, daß viele Eltern oft über Jahrzehnte hinweg zum Regreß herangezogen werden. Dieser Entwicklung ist zu begegnen. Daß es in Deutschland – anders als in anderen europäischen Ländern – bis heute keine eigenständige gesetzliche Grundlage zur Regelung der Leistungsansprüche behinderter Menschen auf Eingliederung in die Gesell-

schaft gibt, ist ein sozialpolitisches Versäumnis, für das nicht die Eltern behinderter Kinder zur Rechenschaft gezogen werden dürfen.

Eines der Spezifika des BSHG ist das Universalitätsprinzip: Jeder Mensch, der sich im Geltungsbereich des BSHG tatsächlich aufhält, erhält Sozialhilfe, und Sozialhilfe muß alle denkbaren Bedarfssituationen abdecken. Dieses Prinzip wird u. a. durch § 26 BSHG (Sonderregelung für Auszubildende) verletzt. Denn § 26 BSHG bewirkt, daß Personen, deren Ausbildung nach vorrangigen Ausbildungsförderungssystemen förderungsfähig ist, keinen Anspruch auf Sozialhilfeleistungen haben – und zwar auch dann, wenn sie Leistungen erhalten, die unter dem Niveau der Hilfe zum Lebensunterhalt liegen. Damit ist für diesen Personenkreis das Mindestmaß an Bedarf nicht gesichert. Um diesen Zustand abzustellen und das soziokulturelle Existenzminimum für die in Ausbildung stehenden Personen bis zur Einführung eines bedarfsgerechten vorgelagerten Systems der Ausbildungsförderung zu sichern, ist § 26 BSHG aufzuheben.

Zu Buchstabe h

Die rechtsstaatlichen Defizite in der alltäglichen Sozialhilfepraxis sind im Vergleich zu anderen Verfahren der öffentlichen sozialen Leistungsgewährung so eklatant, daß mit Fug und Recht von einem „Sozialleistungsanspruch zweiter Klasse" gesprochen werden kann. Sozialhilfeempfänger haben keine Rechtssicherheit hinsichtlich der Leistungserbringung. So kann ihnen – anders als bei anderen bedarfsabhängigen Leistungen wie z. B. der Arbeitslosenhilfe oder der Ausbildungsförderung – die Leistung jederzeit entzogen werden, ohne daß es hiergegen einen effektiven Rechtsschutz gibt. Da die Beendigung von Sozialhilfeleistungen rechtsdogmatisch nicht als „Entzug", sondern als „Nicht-(neu)bewilligung" angesehen wird, hat ein Widerspruch keine aufschiebende Wirkung. § 24 Abs. 1 SGB X („Bevor ein Verwaltungsakt erlassen wird, der in Rechte eines Beteiligten eingreift, ist diesem Gelegenheit zu geben, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern.") findet in der Sozialhilfe keine Anwendung, und selbst bei rechtswidriger Nichtleistung von Sozialhilfe wird die vorenthaltene Leistung nicht rückwirkend erbracht. Darüber hinaus handhaben die Verwaltungen in vielen Fällen das Verfahren anders, als sonst bei Sozialleistungen üblich. Die Schriftlichkeit von Bescheiden ist nicht obligatorisch. Für die Betroffenen wird damit die Nachprüfung erheblich erschwert. Eine Rechtsmittelbelehrung findet meistens nicht statt. Interne Richtlinien, Empfehlungen und Verwaltungsanweisungen, die für die Gewährung von Sozialhilfeleistungen wichtig sind, werden unter Verschluß gehalten. Um dieses Defizit an Rechtsstaatlichkeit zu beheben, müssen auch für Sozialhilfeansprüche die Regelungen des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch (SGB X) gelten. Die Verlängerung der Bewilligungszeiträume und die Einführung eines einkommens- und vermögensunabhängigen Anspruchs auf Beratung (vgl. Entwurf des Bundesministeriums für Familie und Senioren zur Reform des Sozialhilferechts, 1992) sind ins Auge zu fassen.

Zu Buchstabe i

Seit November 1993 erhalten Asylsuchende im ersten Jahr ihres Verfahrens keine Sozialhilfeleistungen mehr. Seitdem gilt für sie das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG), das neben einer eingeschränkten medizinischen Versorgung Leistungen vorsieht, die rd. 25 v. H. unter den Sozialhilfe-Regelsätzen liegen und im Regelfall als Sachleistung erbracht werden. Diese Regelung durchbricht den Universalitätsgrundsatz des BSHG, nach dem das BSHG und damit das Recht auf ein menschenwürdiges Leben für alle Personen gilt, die sich im Bundesgebiet aufhalten. Nach dem AsylbLG erhalten Asylbewerber Leistungen, die zwar noch das physische Überleben, aber nicht mehr die soziale und kulturelle Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglichen. Damit trägt dieses Gesetz zur Isolation und Stigmatisierung der Flüchtlinge bei.

Zu Buchstabe j

Der bedingte Vorrang freigemeinnütziger Träger der Sozialhilfe muß erhalten bleiben. Die Mobilisierung bürgerschaftlichen Engagements – allein in den Wohlfahrtsverbänden arbeiten 1,4 Millionen Menschen ehrenamtlich –, die anwaltschaftliche Vertretung sozial Benachteiligter und die Hilfen auch für zahlungsschwache Zielgruppen, an denen privatgewerbliche Anbieter kein Interesse haben, rechtfertigen diese Sonderstellung.

Beendet werden muß allerdings die verbandszentrierte Verkürzung des Subsidiaritätsprinzips, mit der die einseitige Bevorzugung verbandlicher Träger der Wohlfahrtspflege verbunden ist. Initiativen, Vereine und Formen der sozialen Selbsthilfe haben als Leistungsträger in den vergangenen Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen. Insbesondere bei der Beratung (potentieller) Sozialhilfebezieher, der Betreuung erwerbsloser Menschen und der Schaffung neuer Betreuungs-, Wohn- und Arbeitsformen für Behinderte spielen selbstorganisierte Zusammenschlüsse eine wichtige Rolle. Mit ihren Grundprinzipien der „Betroffenennähe" und der „Hilfe zur Selbsthilfe" entsprechen sie den Anforderungen einer modernen Sozialpolitik. Um diesen Trägern die entsprechende Unterstützung und Förderung zukommen zu lassen, ist – analog zu den Regelungen im Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) – ihre Gleichstellung mit verbandlichen Anbietern geboten.

Zu Buchstabe k

Die Finanzausstattung der Länder und Gemeinden hält mit ihren Ausgabenverpflichtungen nicht Schritt. Insbesondere die Ausgaben für Sozialhilfe belasten die Länder und Gemeinden in einem nicht mehr vertretbaren Ausmaß. Dies hat zur Folge, daß die betroffenen Länder und Gemeinden zukunftswirksame und für den Arbeitsmarkt bedeutsame Ausgaben – mehr als zwei Drittel der öffentlichen Investitionen werden von den Kommunen geleistet – nicht mehr im erforderlichen Maße erbringen können. Um die Finanzausstattung der Länder und Gemeinden zu verbessern, muß sich deshalb der Bund an den Sozialhilfeaufwendungen beteiligen.

Druck: Thenée Druck, 53113 Bonn, Telefon 91781-0
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333